

KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMUNUN TÜRKİYE'DE İDARİ KÜLTÜRÜN ŞEKİLLENMESİNE ETKİSİ

The Effect of the Ombudsman Institution of Türkiye on the Formation of Administrative Culture in Türkiye

Prof. Dr. Ramazan ŞENGÜL* - Arş. Gör. Cihan Necmi GÜNAL**

Geliş Tarihi: 14.10.2022 | Yayına Kabul Tarihi: 18.11.2022

Öz

İdari kültür genel ifadesiyle bir kamu kurumunda kabul edilebilir ve meşru davranışın ne olduğu ya da yöneticilerin sahip olduğu değerler, inançlar ve tutumlardır. Dünyada gittikçe yaygınlaşan ombudsman kurumu üstlendiği görevler itibarıyla idare ile bireyler arasındaki uyuşmazlıkları çözmekle kalmayıp ülkelerin idari kültürlerinin biçimlenmesine katkı sağlamaktadır. Ombudsman olarak bilinen Kamu Denetçiliği Kurumu, yurttaşların idari makamlar karşısında hak arama birimi olarak Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne bağlı olarak faaliyette bulunan bir kurumdur. Kamu Denetçiliği Kurumu kendisine yapılan başvurularda almış olduğu kararlarla kamu kurumlarına başvuru konusu bağlamında yol gösterici bir işlev üstlenmektedir. Yönetimsel işleyiş sürecindeki aktif katılım neticesinde aldığı kararlar ve oluşturduğu yaklaşımların kurumu Türkiye'de idari idari kültürün gelişiminde etkili bir aktör konumuna getirmesi beklenmektedir. Bu çalışmada Kamu Denetçiliği Kurumu kararları içerik analizi yöntemi ile incelenerek Türkiye'deki idari kültürün şekillenmesine etkisi ortaya konulmuştur.

Anahtar Kelimeler: İdari kültür, Ombudsman, Kamu Denetçiliği Kurumu

Abstract

Administrative culture, in general terms, is what is acceptable and legitimate behavior in a public institution or the values, beliefs, and attitudes that managers have. The ombudsman institution, which has become increasingly widespread in the world, not only resolves the conflicts between the administration and individuals but also contributes to the formation of the administrative cultures of the countries. The Ombudsman Institution of Türkiye is an institution that operates under the Turkish Grand National Assembly as a unit of citizens seeking rights against administrative authorities. The Ombudsman Institution of Türkiye undertakes a guiding function in the context of the application to public institutions with the decisions it has taken in the applications made to it. It is expected that the decisions taken because of active participation in the administrative functioning process and the approaches it creates will make the institution an effective actor in the development of administrative culture in Türkiye. In this study, the decisions of the Ombudsman Institution of Türkiye were examined with the content analysis method, and their effect on the formation of the administrative culture in Türkiye was revealed.

Keywords: Administrative culture, ombudsman, Ombudsman Institution of the Republic of Türkiye

* Kocaeli Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, ramazan.sengul@kocaeli.edu.tr, ORCID: 0000-0002-3164-9676

** Kocaeli Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, cihan.gunal@kocaeli.edu.tr, ORCID: 0000-0002-6541-623X

1. GİRİŞ

Vatandaşların devlet karşısında çeşitli haklara sahip olduğu bu hakların korunması ve geliştirilmesinin devletin ve onun hizmet aracı olan kamu yönetiminin sorumluluğunda olduğu kabul edilir. Gelişmiş demokratik ülkeler incelendiğinde pozitif seyir izleyen bu haklardan birisi kamu yönetiminin haksız ve kötü yönetime sebebiyet veren karar ve uygulamalarından mağduriyet yaşayan bireylerin bağımsız ve tarafsızlığı teminat altına alınmış ombudsman benzeri kurumlara başvurabilmesidir (Eryılmaz, 2020:343-344).

Devlet görevlerindeki artışa bağlı olarak kamu yönetimlerinin artan ve yoğun şekilde bireylerin gündelik yaşamlarına müdahil olması kamu yönetimlerinin denetimini önemli hale getirmiştir. Geleneksel olarak nitelendirilen denetim yol ve yöntemlerinin yetersiz kalması nedeniyle daha pratik ve daha kısa sürede sonuç alıcı denetim mekanizmalarına olan ihtiyaç gündeme gelmiştir. Yapısal ve işlevsel yönleriyle ombudsman söz konusu ihtiyaca cevap verebilecek bir model olmuştur. Gittikçe karmaşık hale gelen yönetsel faaliyetlerin hukuk ve hakkaniyet temelinde icra edilmesi ve vatandaş memnuniyetinin sağlanmasında ombudsmanın önemli katkılar sağlayabileceği görülmüştür. Modern anlamda ilk uygulama örneklerinin sağladığı başarılar ombudsmanın bütün dünyada ilgi görmesine ve yaygınlaşmasına yol açmıştır.

Demokratik hukuk devletinin gelişimine bağlı olarak ombudsmanın misyonunun genişlediği görülmektedir. Yönetsel faaliyetlerin toplumsal beklenti ve ihtiyaçlarla uyumlu hale getirilmesinde kendine özgü statüsü ombudsmanın etkili bir rol üstlenmesini mümkün kılmaktadır. Yönetsel eylem ve işlemlerden kaynaklanan mağduriyetlerin giderilmesinde dostça çözüm yollarını kullanması önerdiği çözümlerin benimsenmesini kolaylaştırdığı gibi kurumun yönetim nezdinde benimsenmesini de sağlamaktadır. Yönetimle kurduğu ilişki biçimi kamu kurumlarının eleştiri konusu olan idari tutum ve davranışlarını gözden geçirmelerini kolaylaştırmakta, tekrarını önlemekte ve kurumsal işleyişten ayıklanmasını mümkün kılmaktadır.

Ombudsman Türkiye'de Kamu Denetçiliği Kurumu (KDK) ismiyle kurulmuştur. Misyon bazlı olarak incelendiğinde KDK vermiş olduğu kararlarla sadece şikayetleri çözmekle kalmayıp kamu yönetiminin işleyişindeki aksaklıkları ortaya koyar. Tavsiye kararları, görüş ve öneriyle KDK, kamu yönetiminin tutum ve davranış değişikliğine girmesini ve böylece vatandaşların kamu yönetimine

bakışını olumlu bir zemine gelmesine etki edebilecek statüye sahiptir. Dolayısıyla mevcut idari kültür içinde eleştirilen hususların iyi yönetim anlayışına uygun hale getirilmesinde KDK'nin konumu dikkate değerdir.

KDK kararlarının idari kültürün şekillenmesine etkisinin olup olmadığı bu çalışmanın temel araştırma sorusudur. İdari kültür ile ombudsman arasındaki ilişkinin çözümlenmesine yönelik olarak çalışmamızda öncelikle idari kültürün kavramsal çerçevesi incelenerek idari kültüre ait temel öğeler saptanacaktır. Daha sonra nitel araştırma yöntemi kullanılarak idari kültür bileşenleri çerçevesinde KDK'nın vermiş olduğu kararlar içerik analizine tabi tutulacaktır. Nihayetinde elde edilen bulguların araştırma sorusu bağlamında yorumlanmasıyla çalışma tamamlanmış olacaktır.

2. İDARİ KÜLTÜR

İdari kültürün ne olduğunu irdeleyen çalışmalar (Cini, 1997; Henderson, 2004; Jamil, Ashvik ve Hossain, 2013) genelde kültürün ne olduğunu anlatarak konuya giriş yaparken bazı çalışmaların (Dwivedi, 2005) ise öncelikle idare tanımını ele alarak konuya giriş yaptıkları görülmektedir.

White'a (2022) göre kültür, insanlara özgü davranış ve bu davranışın ayrılmaz bir parçası olarak kullanılan dili, fikirleri, inançları, gelenekleri, kodları, kurumları, araçları, teknikleri, sanat eserlerini, ritüelleri ve törenleri içeren maddi nesnelere dir. Türk Dil Kuruma göre kültür "*tarihsel, toplumsal gelişme süreci içinde yaratılan bütün maddi ve manevi değerler ile bunları yaratmada, sonraki nesillere iletmede kullanılan, insanın doğal ve toplumsal çevresine egemenliğinin ölçüsünü gösteren araçların bütünü*" olarak tanımlanmaktadır. Kültür "*bir toplumun düşü nüş ve yaşayış biçimi*" olarak özetlenmiştir (Eryılmaz, 2020:87).

Kültürü yalnızca toplum ile sınırlandırıp sosyoloji veya antropolojinin çalışma alanı olarak görmemek gerekir. İktisat, siyaset bilimi ve kamu yönetimi gibi disiplinlerinde inceleme konusu olan kültür "sosyal bilimlerin anahtar kavramı" niteliğindedir (Eryılmaz, 2020:87). Söz konusu disiplinler içinde idari kültür, organizasyon/örgüt kültürü ve siyasi kültür araştırmaları yapılmakta ve kendine mahsus bir literatür ortaya çıkmaktadır. Siyasi kültür, en yalın haliyle "*siyasi eyleme yönelik belirli bir yönelim modeli*" olarak tanımlanmaktadır (Almond, 1956:386'dan aktaran Chilton, 1988:419). Pye (1972:287) ise siyasi kültürü, "*siyasi sürecin altında yatan temel değerler, duygular ve bilgilerin bileşimi*" olarak

tanımlamıştır. Winkler'e göre (2022) siyasi kültür kavramı, cumhurbaşkanı veya başbakan gibi belirli aktörlere yönelik tutumlara atıfta bulunmaz, aksine insanların siyasi sistemi bir bütün olarak nasıl gördüklerini ve meşruiyetine olan inançlarını belirtir.

Örgüt kültürü, belirli bir grubun kendi dışsal uyum ve iç bütünleşme sorunlarıyla başa çıkmayı öğrenirken icat ettiği, keşfettiği veya geliştirdiği, geçerli sayılacak ve dolayısıyla yeni üyelere bu sorunlarla ilgili olarak algılamanın, düşünmenin ve hissetmenin doğru yolu olarak öğretilecek kadar iyi çalışan temel varsayımların bir örüntüsü olarak tanımlanmaktadır (Schein, 1987:382). Bu tanıma ek olarak Schein (1987:382), örgüt kültürünün, örgüt değerlerinin arkasında yatan davranış kalıplarını, mimari ve ofis düzeni, kıyafet kuralları vb. normları belirleyen varsayım olduğunu da söylemektedir.

İdari kültürü genel kültürün yönetime ilişkin boyutu olarak ifade eden Eryılmaz'a göre idari kültür "*bireylerin ve toplumların, yönetimle ilgili nesnelere (devlet, bürokrasi, kamu kurumları, yönetici, memur, idari düzenlemeler vb.) karşı inanç, yargı, tutum, değerlendirme ve eğilimlerinden meydana gelir. Bir toplumun sorunlarının çözümünde kamu kurumlarına ve bunların yöneticilerine karşı güven dereceleri, demokrasi ve eşitlik anlayışları, siyasi ve idari kültür kavramı içinde değerlendirilir*" (Eryılmaz, 2020:87-88). Henderson'a (2004) göre ise idari kültür, siyasi kültür ile organizasyon kültürü arasında yer alır. En temel tanımı ile idari kültür, federal, eyalet, yerel ya da merkezi kamu görevlilerinin genel özellikleri (yani paylaşılan değerler, tutumlar, inançlar) olarak düşünülebilir. İdari kültür, türediği ve daha kapsayıcı olan siyasi kültürle ilişkilidir. Geleneksel, kendini koruyucu ve girişimci olarak tanımlanabilecek alt kültürler açısından da tartışılabilir (Henderson, 2004).

Geniş tanımla idari kültür, kamu kuruluşlarındaki baskın değerler ve normlarla ilişkilendirilir. Bunlar hem organizasyon içinde hem de ötesinde kişilerarası ilişkileri etkiler, böylece organizasyondan daha geniş bir topluluk için performans ve sonuçlara tesir eder. İdari kültür, kabul edilebilir ve meşru davranışın ne olduğunu tanımlar (Jamil, Ashvik ve Hossain, 2013:901). Henderson'a göre (2004:237), Amerikan yazınında kendisine çok yer bulamasa da bu bağlamı içerisinde idari kültür, gelişimine koloni zamanlarında asilzadelerin "beyler tarafından idare" kavramından, siyasi makamı kazanmanın ödülü olarak yöresel bir hastalık olan ganimet sistemi dönemlerinden geçerek başlamıştır. Son elli senede eşit istihdam fırsatı ve pozitif ayrımcılıkla ilgili değerlerin toplumda önem ka-

zanması ile geliştirilen liyakat sistemine zaman içinde değişimi kabul eden idari kültür, yöneticilerin sahip olduğu değerlere, inançlara ve tutumlara odaklanmamızı sağlar (Henderson, 2004).

Scheiné (1990:31) göre kültür sosyal öğrenmeye dayandığından, öğrenmenin ne olduğunun kültür ile ilgili kavramlarda araştırılması gerektiğini ifade ederek öğrenmenin hem olumlu pekiştirmeden yani halihazırda işleyen bir yöntemi sürekli tekrar ettiren bir anlayıştan hem de acıdan (ya da kaygıdan) kaçınma eyleminden etkilendiğini söylemektedir. İdari kültürün bir başka boyutunun da bu nedenle kurum içinde başarılı sonuçlar alındığı için tekrar eden faaliyetler ya da bireylere veya kurumun tamamına zarar verebilecek eylemlerden kaçınması olabileceği söylenebilir.

İdari kültürü analiz ederken, araştırmacılar genellikle merkezi bürokrasi ve üst düzey devlet memurlarına odaklanmışlar, bu memurların özelliklerini ve davranışlarının profilini çıkarmışlar ve bunun örgütsel performans için sonuçlarını incelemişlerdir (Jabbara ve Dwivedi, 2004). İdari kültüre ait bu bulgu, idari kültürün herhangi bir kamu örgütünün üst kademeleri ile ilgili olduğunu ve bu mevkiden örgütün tamamına sirayet ettiğini göstermesi açısından önemlidir. İdari kültür ile ilgili yapılacak tartışmaların asıl odağının örgütün bu seviyesi ile ilgili olması doğal bir hal almaktadır.

Jabbara ve Dwivedi (2004) yaptıkları bir araştırmada Orta Doğu coğrafyasına¹ özgü idari kültürün iki kategoride incelenebileceğini ifade etmişlerdir. Tablo 1’de bu iki kategori ve bu kategorilere ait alt başlıklar detaylı bir biçimde aktarılmıştır.

Tablo 1 – Orta Doğu Coğrafyasına Özgü İdari Kültürün Kategorileri

İdari ve Yapısal Özellikler	Sosyokültürel ve Davranışsal Özellikler
1. Aşırı merkezileşme: Orta Doğu ülkelerinin çoğunda bürokrasiler aşırı merkezileştirilmiştir. Sonuç olarak, üst düzey kamu görevlileri zamanlarını daha önemli konulara harcamak yerine idari ayrıntılarla meşgul olmaktadır.	1. Nepotizm ve Kayırmacılık: Tüm Orta Doğu ve Kuzey Afrika’da, kişinin ailesine, kabilesine, köyüne ve dinine bağlılığı, kişinin devlete bağlılığından önce gelir ve bu da nepotizme, insan kayırma ve yolsuzluğa yol açar. Bu üç olumsuz davranış unsuru, kamu görevlilerini etik davranış ve hesap verebilirlik konusunda cesaretlendirmemektedir.

¹ Yazarlar Orta Doğu coğrafyasından kasıtlarının Mısır, İran, İsrail, Lübnan, Suudi Arabistan ve Türkiye olduğunu belirtmişlerdir (Jabbara ve Dwivedi, 2004: 1108).

İdari ve Yapısal Özellikler	Sosyokültürel ve Davranışsal Özellikler
2. Eski Sistemler: Modası geçmiş sistemler ve prosedürler ile modası geçmiş teknik ve fiziksel tesisler, Orta Doğu'daki idari kültürleri karakterize eder ve sistematik olmayan bir bilgi akışına, zayıf koordinasyona, kapsamlı planlama eksikliğine, kontrol ve denetim zorluğuna, bürokrasi ve verimsizliğe neden olur.	2. Patronaj İlişkisi: Orta Doğu bürokrasilerinin idari davranışı, birçok örnekte ve durumda etik olmayan ve sorumsuz uygulamalara yol açan güçlü bir himayecilik sistemi ile karakterize edilir. Orta Doğu'da ve çoğu gelişmekte olan ülkede, insanlar aile dışında güçlü koruyuculardan veya hamilerden koruma ararlar.
3. Genişleme: Bağımsızlıktan sonra Ortadoğu'da hükümet faaliyetlerinin büyümesi, temel hizmetleri sağlamak için bürokrasinin büyümesini ve öneminin artmasını da beraberinde getirmiştir.	3. Gevşeklik ve Sorumluluktan Kaçınma: Ortadoğu bürokratik kültürü, gevşekliğe ve sorumluluktan kaçınmaya elverişlidir. Kamu görevlileri genellikle işe geç gelirler, işlerine pek ilgi göstermezler, eve erken dönerler ve ücretli izinleri etkileyen gevşek düzenlemelerden maksimum düzeyde yararlanırlar.
4. "Kadro ihсан etme" ya da "otlakçılık istihdam" ² : Nonneman'ın tanımları olan kadro ihسان etme ve otlakçılık istihdamı Orta Doğu idari kültürünün bir başka yönü olarak tanımlanan bir aşırı istihdam durumudur (Nonneman, 1988'den aktaran Jabbar ve Dwivedi, 2004: 1111). Bu durum aynı pozisyon için birden fazla personel istihdamına neden olmakta, yolsuzluğu ve yetkinin kötüye kullanılmasını teşvik etmektedir.	4. Hesap Verebilirlik Eksikliği ve Yolsuzluk: Hesap verebilirlik eksikliği ve yolsuzluk, Orta Doğu idari kültürlerinin öne çıkan özellikleridir. Maaşları, yeni kazandıkları statüleri ve pahalı yaşam tarzlarını karşılamakta yetersiz kalan kamu görevlilerinin artan beklentileri, onları gelirlerini tamamlamak için bazen gayri meşru olmak üzere başka yollar aramaya itmektir.
5. Bürokratik kuralların katılığı ve karmaşıklığı: Orta Doğu bürokrasilerindeki kuralların katılığı ve karmaşıklığı, kamu görevlileri arasında bir idari uyumsuzluk ve inisiyatif eksikliği kültürü yaratmıştır. Katılık, ciddi bir sorumluluk, hesap verebilirlik ve yükümlülükler sahip olma eksikliğine yol açar.	5. Bölgeye Has Ekonomik Kültür: Sanayileşmiş ülkeler ve uluslararası finans ve bankacılık kurumlarının ekonomik kültürlerini Ortadoğu ülkelerine taşıma çabalarına rağmen, devletin ve kamu görevlilerinin ekonomik davranışı hala yerel ve bölgeye has ekonomik uygulamalarla şekillenmektedir. Kamu görevlileri, ekonomik sorunları ve zorlukları ele alırken, kurumsallaşmış ve resmi en iyi uygulamalar ve süreçler yerine kişisel bağlantılar tarafından yönlendirilmeye meyillidir. Böylece aileye, klana, köye veya dine bağlılık, objektif ölçüm ve değerlendirme standartlarından daha önemli hale gelir.
6. Maaş yapısı ve devir hızı: Ortadoğu bürokrasilerinin yerel idari kültürü, kamu görevlilerinin maaş yapısını, morallerini, dürüstlüklerini, etkinliklerini ve işten ayrılma oranlarını sürekli olarak olumsuz etkilemektedir. Bu durum, hükümetlerin nitelikli ve hesap verebilir kamu görevlilerini işe alma ve elde tutma konusunda yetersiz kalmasına neden olmaktadır. Çünkü düşük maaşlar nitelikli insan kaynağının özel sektöre kapıtılmasına sebebiyet vermektedir.	

Kaynak: Jabbar ve Dwivedi, 2004: 1109-1116

² Söz konusu kaynakta "largesse" ve "sponge employment" kavramlarıyla ifade edilen durumlar bağlam dikkate alınarak "kadro ihسان etme" ve "otlakçılık istihdam" şeklinde Türkçeleştirilmiştir.

Tablo 1’de ortaya konulan idari kültür bulgularında tablonun sosyokültürel kategorisi genel olarak birbiriyle ilintili ve üzerinde yaşadığımız coğrafyada sıkça sözü edilen sorunlara dayanmaktadır. İdari kültürü bulunduğu ülkenin kültüründen bağımsız düşünmek olası değildir. Bu nedenle de sosyokültürel öğelerin idari kültür üzerindeki etkilerini yadsınamaz bir olgu olarak değerlendirmek gerekir.

Kayırmacılık, hesap verebilirliğin göz ardı edilmesi, patronaj ilişkileri ve benzer sübjektif istihdam modelleri yönetim bilimleri alanında çalışan araştırmacılar için yalnızca Orta Doğu coğrafyası ile örtüştürülmemektedir. Bu durumun bir örneği de daha önce ABD’de ganimet ya da yağma sistemi³ olarak adlandırılan bir kamu sektörü istihdamı ile de karşımıza çıkmaktadır. Bu yolla istihdam edilen yeni memurların bir idari kültür içinde yetişip yönetici pozisyonlara geldiklerinde bu sistemi devam ettirdikleri görülmektedir. Çünkü kayırmacılığın, aileye veya bir kabileye bağlılığın ve bir siyasi görüşün himayesinde istihdamın daha verimli olduğu görüşünün hâkim olduğu kültürlerde kamu sektörüne ait tüm işler son derece basit ve ortalama bir insan tarafından yapılabilecek düzeyde olduğu değerlendirilmektedir (Denhardt, Denhardt ve Blanc, 2013; Henderson, 2004; Schultz, 2004). En nihayetinde bu durum idari kültürün bir parçası olarak kurumlara yerleşmektedir (Jabba ve Dwivedi, 2004).

Tablo 1’de incelenen bir başka idari kültür kategorisi bölgeye has idari ve yapısal özelliklerdir. Bu özellikler ülkenin kültürü ve bazen de siyasi kültürü ile ilişkilendirilebilecek alt başlıklardan oluşmaktadır. Söz konusu özelliklerin ilki aşırı merkezileşme olarak tanımlanmıştır. Aşırı merkezileşme, 1990’larda yeni kamu yönetimi ekolü tarafından da oldukça sert bir şekilde eleştirilen bir yapı biçimidir. Zira yeni kamu yönetimi yaklaşımı desantralizasyonu ve kamu kurumlarında rekabeti desteklemektedir (Dunleavy vd., 2006). Jabba ve Dwivedi (2004) tarafından ifade edildiği gibi tüm idarenin bir merkeze toplanması idarecilerin asli görevleri yerine idari ayrıntılarda boğulmalarına neden olmakta ve buna paralel olarak politika kararları ve uygulamaları veya bunların değerlendirilmesi için çalışabilecekleri mesaiyi verimli kullanamamaları sonucunu ortaya çıkarmaktadır.

³ Bu kavram Amerikan kamu yönetimi literatüründe spoil system olarak ifade edilmektedir.

Geleneksel kamu yönetimi olarak adlandırılan döneme ait bürokrasinin katı kuralcılığı, hiyerarşi, inisiyatif alamayan yöneticiler ve normların basit ve sade bir biçimde tanımlanmamış oluşu idari kültür boyutu olarak Orta Doğu coğrafyasında gözlemlenmektedir. Yeni teknolojik gelişmeler, halkın daha etkin ve kaliteli bir kamu hizmeti beklentisi ve küreselleşmenin etkisi ile daha kaliteli kamu hizmeti örneklerinin diğer ülkelerde çok daha hızlı bir biçimde bilinir hale gelmesi de idari kültür ile yerleşmiş kalıpların sarsılmasına yol açabilecek itici güçler olarak görülmesine imkân vermektedir (Jabbara ve Dwivedi, 2004; Osborne ve Gaebler,1992).

Bir bütün olarak idari kültür çeşitli öğelerden oluşmaktadır. KDK kararlarının idari kültür üzerindeki etkisini değerlendirebilmek için idari kültüre ait öğelerin neler olduğunun tespiti gereklidir. İdari kültürün teorik çözümlemesine yönelik ilgili literatürün analizinden elde edilen bulgulara dayanılarak Şekil 1'de idari kültür öğeleri ortaya konulmuştur.

Şekil 1. İdari Kültüre Ait Öğeler



Kaynak: Henderson, 2004; Jabbara ve Dwivedi, 2004; Jamil, Ashvik ve Hossain, 2013 ve Schein, 1990'dan faydalanılarak yazarlarca oluşturulmuştur.

Takep eden bölümde KDK tarafından alınmış kararlarda bu öğeler veya bu öğeler ile ilişkilendirilebilecek ifadelerin olup olmadığı içerik analizi yöntemi ile incelenecektir. İçerik analizi, belirli bir nitel veri (yani metin) içindeki belirli kelimelerin, temaların veya kavramların varlığını belirlemek için kullanılan bir araştırma aracıdır. İçerik analizi yapan araştırmacılar, verileri fiziksel olayların değil, görülmesi, okunması, yorumlanması ve anlamlarına göre hareket edilmesi için oluşturulan metinler, resimler ve ifadelerin temsilleri olarak görmektedirler. Metinleri kullanımları bağlamında analiz etmek, içerik analizini diğer sorgulama yöntemlerinden ayırmaktadır (Krippendorff, 2003:1). Bu tanımdan da anlaşılacağı üzere içerik analizi mevcut araştırma sorusunun yanıtlanabilmesi için uygun nitel araştırma yöntemlerinden bir tanesi olarak değerlendirilmektedir.

3. KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU KARARLARINDA İDARİ KÜLTÜR ÖĞELERİ

Kamu Denetçiliği Kurumu 2010 anayasa değişikliğiyle Türkiye'nin hukuki ve idari sistemine girmiş anayasal kurumdur. 6328 sayılı kanunla yasal zemini kavuşan KDK TBMM Başkanlığına bağlı, kamu tüzel kişiliğini haiz, özel bütçeli bir kurum özelliklerine sahiptir; diğer pek çok ülkede olduğu gibi yasama organıyla ilişkilendirilmiştir. Bu bağlamda baş denetçi ve denetçilerin yasama organınca seçilmesi ve yıllık raporunu TBMM'ye sunması mezkûr ilişkinin sonuçlarıdır (Şengül, 2013:76-82). Hak arama kurumu olarak oluşturulan KDK'nin temel misyonu kanunda "*Kurum, idarenin işleyişi ile ilgili şikâyet üzerine, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmakla görevlidir*" şeklinde düzenlenmiştir. Bağımsız ve tarafsız statüye sahip KDK'den idari kültürün sorun alanlarıyla ilgili olarak kamu yönetimini yönlendirmesi beklenmektedir.

Kamu yönetiminde kuralların karmaşık olmasına bağlı olarak ortaya çıkan idari uyumsuzluk idari kültür unsurudur (Jabbara ve Dwivedi, 2004). İdari uyumsuzluğun göstergelerinden birisi kamu kurumlarına gelen taleplere makul sürede yanıt verilmemesidir.

KDK'ye yapılan bir başvuruda Sosyal Güvenlik Kurumu'nun (SGK) açmış olduğu görevde yükselme sınavında başarılı olarak şef kadrosunda göreve baş-

layan başvuru sahibi, “kazanılmış hak ve emekliliğe esas aylık bakımından 5. derecenin 3. kademesinde şef olarak yaklaşık 4 yıldır görev yaptığını, ilgili idarede 8 (sekiz) yıllık dilekçe tarihi itibarıyla hizmet süresinin 9 yıl 10 ayı aştığını, 8 yıllık hizmet süresini tamamladıktan sonra 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 68 inci maddesinin B) fıkrası kapsamında 3.dereceli şef kadrosuna atanmayı beklemesine rağmen bugüne kadar atamamasın” yapılmadığını, buna karşın SGK'nin başka bir müdürlüğünde benzer şartlardaki çalışanların atamalarının yapıldığını, bu bilgiler ışığında kendi atamasının da yapılmasını talep etmiş; ancak bu talebi SGK tarafından reddedilmiştir (KDKK, S: 2022/9460-S.22.14547, BN: 2022/7800, KT: 27/07/2022).

Başvuruya istinaden KDK vermiş olduğu kararda idarenin bu hususta takdir yetkisi olduğunu, fakat bu takdir yetkisini kullanırken “aynı durumda veya statüde olan personelin taleplerini değerlendirip karar verirken ve bu yönde takdir yetkisini kullanırken adil, hakkaniyetli ve objektif olmak zorunda” bulunduğunu, KDK tarafından SGK'den talep edilen belgelerde bu objektifliğe rastlanmadığını belirtmektedir. Bu duruma ek olarak SGK'nin ayrıca “başvurana cevap vermediği bu nedenle ‘kararların gerekçeli olması’, ‘kararın geciktirilmeksizin bildirilmesi’ ve ‘makul sürede karar verme’ ilkelerine uygun hareket etmediği” tespit edilmektedir (KDKK, S: 2022/9460-S.22.14547, BN: 2022/7800, KT: 27/07/2022). Memurun hak kaybına uğradığını belirten KDK, ilgili idareye kararın geciktirilmemesi bildirilmesi ve makul sürede karar verme ilkelerini ihlal ettiğini bildirmiş ve memurun bahsi geçen ilkelere mahrum bırakıldığını söylemiştir. Ayrıca SGK'ye bu ilkelere uygun davranılması gerektiği de hatırlatılmaktadır. Görüldüğü üzere KDK almış olduğu kararda idarelere yalnızca yurttaşların değil kendi çalışanlarının başvurularında da herhangi bir gecikme yaşanmaması, olayların üstlerinin kapatılmaması, bir yurttaşın veya çalışana başka diğerlerine başka uygulamalarda bulunulmaması, yurttaşların veya kendi çalışanların taleplerinde kullanılacak takdir yetkilerinde hakkaniyete özen gösterilmesi ve bu kararların da makul sürelerde alınıp herhangi bir idari uyumsuzluğa mahal verilmemesi gerektiğini bildirmektedir.

Kamu yöneticilerinin sahip olduğu değerler ve tutumlardır idari kültürün önemli ögesidir. KDK örnek kararında bir yurttaşın kuruma yaptığı başvuruda, Akdeniz Üniversitesi Hastanesi Acil Polikliniğine götürdüğü hamile olan eşinin ilgili nöbetçi hekim tarafından iki kişilik bir odaya alındığını, ancak aynı hekimin

acil tedaviye başlanması gereken eşini tedaviye başlamadan acele bir şekilde dört kişilik başka bir odaya aldığını, bunun nedenini sormak için yanına gittiğinde hekimin kendisine “[ö]zel hastam gelecek, kendi hocamın hastası, o yatağı rezerve yaptık, burada kararları ben veririm” şeklinde bir yanıt verdiğini ve bu durumun ilgili yönetmelikte yer alan “[s]ağlık hizmetinin verilmesinde, hastaların, ırk, dil, din ve mezhep, cinsiyet, siyasi düşünce, felsefi inanç ve ekonomik ve sosyal durumları ile sair farklılıkları dikkate alınmaz. Sağlık hizmetleri, herkesin kolayca ulaşabileceği şekilde planlanıp düzenlenir” hükmüne aykırı olduğunu belirtmiştir (KDKK, S: 2021/13543-S.21.21749, BN: 2021/6614, KT: 22/09/2021).

KDK mezkûr şikâyete ilişkin tavsiye kararında “benzer durumdaki hastalar arasında farklı muameleler yapılması anlamına gelen hasta ayrımcılığının yapıp yapılmadığının tespiti, ilgili idarenin yükümlülüğündedir” diyerek idareye bir sorumluluk yüklemektedir (KDKK, S: 2021/13543-S.21.21749, BN: 2021/6614, KT: 22/09/2021). İdarenin yurttaşlara olan tutum ve davranışları yurttaşların kamu sektöründe hizmet sunan kuruluşlara olan güvenini zedeleyebilir ve hatta almayı talep ettikleri hizmetlerde maksimum faydaya ulaşmalarının da önüne geçebilir. Örneğin KDK’nin de kararında belirttiği üzere “sağlık personelinin ayrımcı tutum ve davranış sergilediği hissine kapıldığında tedavi süreci olumsuz etkilenebilecek ve güven zedelenektir ki başvuruya konu olayda başvuran ve eşinin hastaneden tedavi almadan ayrıldığı görülmektedir” (KDKK, S: 2021/13543-S.21.21749, BN: 2021/6614, KT: 22/09/2021). Şikâyete konu olaya ilişkin verdiği kararlar KDK, açık bir biçimde idarelerin yurttaşların güvenlerini sarsacak tutum ve davranışlarda bulunmaması gerektiğini tavsiye ederek kamu hizmet sürecinde yöneticilerin alacağı tutum ve davranışlar için yol göstermektedir.

Yukarıda Tablo 1’de sosyokültürel kategoriler altında vurgu yapılan idari kültür öğelerinden birisi idarenin kayırmacı bir şekilde davranmasına ilişkindir. KDK’ye yapılan bir başvuruda, başvuru görevde yükselme sınavına girerek 98,83 puanla 9. olduğunu, ancak yapılan mülakatta tüm sorulara eksiksiz yanıt verdiği halde başarısız olduğunu söylemekte ve bunun nedeni olarak da mülakatta sorulacağı önceden duyurulan bir konunun kendisine sınavda yöneltilmediğini, bu sebepten ötürü de mülakatının 100 puan yerine 75 puan üzerinden değerlendirilmesi gerektiğini istemiştir (KDKK, S: 2022/8980-S.22.13797, BN: 2022/5916, KT: 08/07/2022).

KDK, kendisine başvuran yurttaşın talebini reddetmekle beraber ilgili kuruma tavsiyede bulunmuştur. KDK'nin almış olduğu karar türlerinden bir tanesi olan bu kararlara kısmen tavsiye kısmen ret kararı denilmektedir. KDK'ye göre "[k]amu hizmetlerinin ehil ve yetiştirilmiş kamu görevlileri eliyle yürütülmesi için yapılan sözlü sınavların kariyer ve liyakat ilkelerine uygun, objektif ve aynı zamanda yetki, şekil, sebep, konu ve maksat yönünden denetime imkân tanıyacak şekilde yapılması, hukuk devleti ilkesinin bir gereğidir" (KDKK, S: 2022/8980-S.22.13797, BN: 2022/5916, KT: 08/07/2022). İlgili idarenin yapmış olduğu savunmadan da anlaşıldığı üzere, kurum mülakat sorularını ve o sorulara ait yanıtları kapalı zarflarda önceden hazırlamıştır. Ancak KDK'ye göre tarafsızlığın, şeffaflığın ve liyakatin sağlanması için bu eylem yeterli bulunmamıştır. KDK, idarenin eylemini neden eksik bulduğunu şöyle ifade etmektedir:

"başvuranın ilgili idare tarafından gerçekleştirilen sözlü sınavda başarısız sayılması işleminde hukuka ve hakkaniyete aykırı bir durum bulunmadığı gerekçesiyle yeniden sözlü sınava tabi tutularak unvan değişikliği suretiyle öğretmen olarak atanması talebinin reddedilmesi, bundan sonra yapılacak sözlü sınavlarda; hesap verilebilirliğin ve şeffaflığın sağlanması açısından "puanlama kriterlerinin gerçekleştirilmesi ve sınavların ses ve görüntü ile kayıt altına alınması" yönünde tavsiye kararı verilmesi gerektiği sonuç ve kanaatine varılmıştır" (KDKK, S: 2022/8980-S.22.13797, BN: 2022/5916, KT: 08/07/2022).

Bu kararda geçen hesap verilebilirliğin ve şeffaflığın sağlanması vurgusu ve bu değerlerin sağlanabilmesi adına idareye yol gösterilmesi KDK'nin idari kültür üzerindeki etkisini görmek adına önemlidir. Tablo 1'de ifade edildiği gibi idari kültürün kayırmacılık, patronaj, istihdamda liyakat yerine sadakat gibi bazı öğeleri bulunmaktadır. Ancak yurttaşlar bu öğeler vasıtası ile değil kendi yetenekleri ile işe alınmayı beklemekte ve idarenin kayırmacı bir biçimde uygulamalarda bulunmalarına karşı çıkmaktadırlar. Bu itirazlara idarelerin sunduğu yanıtları inceleyen KDK, yurttaşları her daim haklı bulmasa da yurttaşların taleplerini reddeden kararlarında dahi idari kültürü şekillendirebilecek ve idari kültürü iyi yönetim ilkelerine göre dizayn edecek tavsiyelerde bulunmaktadır (Günel ve Mülazımoğlu, 2020).

İdari kültürün öğeleri arasında sorumluluktan kaçma da mevcuttur (Jabba ve Dwivedi, 2004). Sorumluluktan kaçma, kurumun kendisinden bekleneni çeşitli

bürokratik bahanelerin arkasına saklanarak yerine getirmemesidir. KDK'ye yapılan bir başvuruda şikayetçi, devam etmekte olan davası ile ilgili bazı evrakları SGK'den talep ettiğini ancak bu talebine herhangi bir yanıt alamadığını söyleyerek bahsi geçen yazının bir örneğinin Bilgi Edinme Hakkı Kanunu kapsamında tarafına verilmesini KDK'den talep etmektedir (KDKK, S: 2022/11861-S.22.18175, BN: 2022/5697, KT: 16/09/2022). Hakkında şikâyetle bulunulan kamu kurumu KDK'ye gönderdiği açıklamasında başvuru sahibinin adı geçen davada talep ettiği belgeyle bir bağının olmadığını ve bu nedenle de belge örneğinin şahsa verilmediğini belirtmiştir.

KDK tarafından verilen tavsiye kararına göre başvuran yurttaşın talep ettiği belgelerle bağının olmadığı gerekçesine dayanarak talebinin reddedilmesi "*Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulu kararında...bilgi edinme hakkının başvuru yoluyla kullanılabilmesi için ilgililik şartının aranmadığı*" kararı uyarınca kanuna uygun bir işlem olarak değerlendirilmemiştir (KDKK, S: 2022/11861-S.22.18175, BN: 2022/5697, KT: 16/09/2022). Bu değerlendirmeye ilaveten, KDK, "*başvuranın bilgi edinme talebinin yasal bağlantı ilgisi bulunmadığı gerekçesi ile reddedilmesi işleminde hukuka ve hakkaniyete uyarlık bulunmadığı, söz konusu görüş yazısının Bilgi Edinme Hakkı Kanunu kapsamında belirtilen istisnalar kapsamında yer almadığı*" hususunun altını çizerek idarenin çeşitli bahaneler öne sürerek görevini yapmaması karşısında yurttaşın lehine bir eylemde bulunulmasını tavsiye etmektedir (KDKK, S: 2022/11861-S.22.18175, BN: 2022/5697, KT: 16/09/2022).

Kamu kurum ve kuruluşları sahip oldukları alışkanlıkların sonucu olarak uyuşukluk veya sorumluluktan kaçma duygusu içerisinde bulunabilmektedirler. KDK, asli görevi kamu hizmetlerini kamu yararını gözeterek ve bireylerin taleplerine yanıt vermek suretiyle vatandaş memnuniyetini sağlamak olan kamu kurumlarının bu tavırları karşısında vatandaşların hakkını arayabileceği bir kurumdur. KDK, almış olduğu tavsiye kararları ile idarelerin sorumluluklarından kaçamayacaklarını, kanunlarda belirtilen istisnaları kendi lehlerine kullanamayacaklarını ve yurttaşların taleplerine duyarsız kalamayacaklarını ortaya koymakla ülkemiz idari kültürünü dönüştürme sürecinde rol oynamaktadır.

4. SONUÇ

Alan yazında gerçekleştirilen araştırmaların bulgularına göre idari kültürün ülke kültürü ile ilişkili olduğu ve bu çerçevede şekillendiği tespit edilmiştir. İdari kültür, bir kurumun göstermiş olduğu yaklaşım ve özellikle yöneticilerin sahip olduğu tutum ve davranışların yansımasıdır. Kurumun yönetilme tarzını içeren idari kültür kamu yönetiminin performansını belirler. İyi yönetim ülkelerin idari kültürünü test eden bir çerçeve sunar. Ülkelerce gerçekleştirilen kamu yönetimi reformlarının amacı iyi yönetim temelinde toplumsal beklentilere uygun bir idari sistem kurmak veya mevcut idari sistemi ıslah etmektir.

İyi yönetimi bozan ve sürekli eleştiri konusu olan idari kültür öğelerinin düzeltilmesi ve iyileştirilmesinde katkı sağlayabilecek ve böylece idari kültürün pozitif yönde şekillenmesine etki edebilecek kurumlardan birisi ombudsmandır. Ombudsmanlar kuruma yapılan başvuruları değerlendirerek kamu yönetimlerine tavsiyelerde bulunurlar; icra ettikleri görevin mahiyeti gereği iyi yönetimin tesisi için kamu kurumlarına kılavuzluk yaparlar.

Türkiye'de Kamu Denetçiliği Kurumu kuruluşundan günümüze kadar verdiği kararlar ve gerçekleştirdiği faaliyetlerle idari kültürün şekillenmesine etki etmektedir. İçerik analizi yöntemi ile incelenen ve iyi yönetim eksenli vermiş olduğu kararlarda görüldüğü üzere KDK'nin öncelikli hedefi, iyi uygulama örneklerinin yaygınlaşması ve kurumsallaşmasını sağlayarak idari kültürün dönüşümünü gerçekleştirmektir. KDK, oluşturduğu içtihatlar ve yönetsel sürece yaklaşımıyla kamu yöneticilerinin tutum ve davranışlarını değiştirmelerini, iyi yönetim ilkelerini benimsemelerini, idarelerin sorumluluktan kaçmamalarını, liyakati önemsemelerini ve yurttaşlar arasında ayrımcılık yapılmaması gerektiğine dayanan bir idari kültür anlayışı ortaya koymaktadır.

KAYNAKÇA

- Chilton, S. (1988). Defining political culture. *Western Political Quarterly*, 41(3), 419-445.
- Cini, M. (1997). **Administrative culture in the European Commission: The cases of competition and environment**. Palgrave Macmillan, London.
- Elazar, D. (1984), **American Federalism: A View from the States, 3rd ed.**, Harper & Row.
- Denhardt, R. B., Denhardt, J. V., & Blanc, T. A. (2013). **Public administration: An action orientation**. Cengage Learning.
- Dunleavy, P., Margetts, H., Bastow, S., & Tinkler, J. 2006. New public management is dead—long live digital-era governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16(3): 467–494.
- Dwivedi, O. P. (2005). Administrative culture and values: Approaches. Administrative culture in a global context, 19-36. http://www.desitterpublications.com/books/images/admin_intro.pdf (Erişim Tarihi: 17 Eylül 2022).
- Eryılmaz, B. (2021). Kamu Yönetimi 14. Baskı. Umuttepe Yayınları.
- Formisano, R. P. (2001). The concept of political culture. *Journal of Interdisciplinary History*, 31(3), 393-426.
- Günel, C. N., & Mülazımoğlu, M. E. (2020). Yurttaştan Paydaşa Geçişin Önündeki Engellerin Ortadan Kaldırılması: Kötü Yönetişimin Karşısında Kamu Denetçiliği Kurumu. *Ombudsman Akademik*, 7(13), 121-155.
- Henderson, K. M. (2004). Characterizing American public administration: The concept of administrative culture. *International Journal of Public Sector Management*. 17(3): 234-250.
- Jabbara, J. G., ve Dwivedi, O. P. (2004). Globalization, governance, and administrative culture. *International journal of public administration*, 27(13-14), 1101-1127.
- Jagerskiold, S. (1960). **Swedish ombudsman**. U. Pa. L. Rev., 109, 1077.
- Jamil, I., Askvik, S., ve Hossain, F. (2013). Understanding administrative culture: Some theoretical and methodological remarks. *International Journal of Public Administration*, 36(13), 900-909.

- Krippendorff, K. (2003). **Content Analysis: An Introduction to its Methodology 2nd Edition**. Beverly Hills, CA: Sage.
- Osborne, D. ve Gaebler, T. 1992. **Reinventing Government**. New York, NY: Penguin Press
- Pye, L. W. (1972). Culture and political science: problems in the evaluation of the concept of political culture. **Social Science Quarterly**, 285-296.
- Schein, E. H. (1987). Defining organizational culture. J. M. Shafritz ve J. S. Ott (Eds.), **Classics of organizational theory** (2. Baskı, s. 381–396). The Dorsey Press.
- Schein, E. H. (1990). Organizational culture. **American Psychological Association**. 45(2), 30-33.
- Schultz, D. (2004). **Encyclopedia of Public Administration and Public Policy**. New York: Facts on File.
- Şengül, R. (2013). Kamu yönetimi ile birey ilişkilerinin dönüşümüne ombudsman kurumunun etkisi. **Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, 18(3), 71-88.
- Winkler, J.R. (2022). Political Culture. <https://www.britannica.com/topic/political-culture> / (Erişim Tarihi: 5 Eylül 2022).

Kamu Denetçiliği Kurumu Kararları

- KDKK, S: 2021/13543-S.21.21749, BN: 2021/6614, KT: 22/09/2021.
- KDKK, S: 2022/11861-S.22.18175, BN: 2022/5697, KT: 16/09/2022.
- KDKK, S: 2022/8980-S.22.13797, BN: 2022/5916, KT: 08/07/2022.
- KDKK, S: 2022/9460-S.22.14547, BN: 2022/7800, KT: 27/07/2022.